

CAPACIDADES ESTATALES REGIONALES: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina

Víctor Ramiro Fernández

Universidad Nacional del Litoral (UNL)

José Ignacio Vigil

Universidad Nacional del Litoral (UNL)

CAPACIDADES ESTATALES REGIONALES: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina

Resumen: El trabajo señala que en los últimos años se asiste a un reclamo académico y gubernamental por dar mayor presencia estatal en los procesos de desarrollo y potenciar los procesos productivo-industriales. No obstante, el reclamo no parece ir acompañado de contribuciones teórico-metodológicas y empíricas que permitan evaluar aquella premisa de que “los Estados deben hacer sólo aquello que son capaces de hacer” (BM, 1997). Si esa premisa justificó la desimplicación, este trabajo propone, precisamente, recuperar el estudio de las capacidades estatales a nivel regional como condición para la intervención estatal en el apuntalamiento del perfil productivo-industrial que los países latinoamericanos han emprendido en los últimos años. Luego de justificar la importancia de contar con capacidades internas e infraestructurales sólidas, presenta una metodología de evaluación de las mismas, destacando la urgente necesidad de accionar por un fortalecimiento y calificación de las estructuras estatales que logre compatibilizar las demandas de intervención con una adecuada respuesta a las mismas.

Palabras-claves: Capacidades estatales, estado regional, implicación estatal, América Latina, Argentina.

REGIONAL STATE CAPABILITIES: theoretical and methodological considerations for its analysis in Latin America

Abstract: This article shows that in the last few years, it is perceived an academic and governmental claim for an active of the state in current development process. The claim, however, does not seems to be followed by theoretical, methodological and/or empirical contributions which allow to evaluate the premise that “states should only do what they are capable for” (BANCO MUNDIAL, 1997). If this premise justified simplification, this article aims, precisely, to bring the analysis of state capabilities at the regional level as a means for state intervention in recent process of industrialization which Latin-American countries put forward in the recent years. After justifying the importance of counting on internal capacities and solid substructures, this paper presents a methodology of evaluation of such matters, it points out an urgent need to strengthen and qualify state structures which make compatible the intervention demands with an adequate answer to the claims for state intervention in Latin American regional (industrial) development process.

Key words: State capabilities, regional state, state implication, Latin America, Argentina.

Recebido em: 28.02.2012 Aprovado em: 09.04.2012

1 INTRODUCCIÓN

Tras la desilusión respecto de las políticas neoliberales y frente al legado social que desencadenaron en los países latinoamericanos, en la última década muchos de los nuevos gobiernos nacionales emergentes en el escenario latinoamericano han estado reconociendo y reclamando la necesidad de reapelar a una nueva y activa implicación estatal para formular estrategias de desarrollo que conjuguen el fortalecimiento de la capacidad industrial endógena con una adecuada inserción en los segmentos más dinámicos de la economía internacional¹.

Desde un punto de vista general, el Estado requerido para desempeñar tan estratégicas tareas no es el mismo, ni en su forma ni su implicación, que el de la etapa fordista. Se trataría de una estatidad obligada a realizar una profunda reformulación morfológica y funcional para adaptarse a las nuevas condiciones de la reproducción global posfordista que, particularmente en el difícil escenario de los países en desarrollo, debe enfrentarse con el inmenso desafío de generar capacidades institucionales no siempre bien conformadas históricamente ni acompañadas en las recientes transformaciones estructurales.

En los países centrales, la temprana preocupación por la problematización de las estructuras estatales durante los '80 (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985) no fue profundizada teórica ni metodológicamente en las siguientes décadas, resultando escasos los estudios empíricos focalizados en el papel de las cualidades institucionales estatales y sus articulaciones con los procesos de desarrollo. (EVANS, 1995; 1996).

En el plano de los hechos, Latinoamérica en general y Argentina en particular experimentaron desde fines de los '80 e inicios de los '90 una profunda reforma estructural que alcanzó nada secundariamente al Estado. Luego de los desalentadores efectos económicos y sociales de esas reformas que posicionaron regresivamente a la región en el escenario internacional (SOLIMANO, 2005; ARCEO, 2006), hacia mediados de los '90 emergió desde los organismos internacionales con fuerte peso en la región –como el BM– un discurso que parecía traer al Estado de vuelta al primer plano. (BANCO MUNDIAL, 1997). Sin embargo, ese intento se convirtió en un reparo a la intervención estatal, sobre todo en el área productivo-industrial, desalentándola cuando no se contaban con capacidades sólidas (BANCO MUNDIAL, 1997; 2002; WORLD BANK, 1999; 2000) que, sostendremos, el propio organismo contribuyó a desatender con las reformas pro mercado de inicios de los '90. (FERNÁNDEZ; GÜEMES; VIGIL, 2006). Por tanto, aquella preocupación por rediscutir el fortalecimiento de las estructuras estatales fue disolviéndose en un

más genérico discurso por la “calidad institucional” y las “buenas prácticas” vinculadas –por ejemplo– a la inclusión de nuevas herramientas de gerenciamiento estatal o bien a novedosos esquemas de medición de resultados, o a las más actuales preocupaciones por la “transparencia” y la “rendición de cuentas” (HENRÍQUEZ; MONTES DE OCA, 2004), contribuyendo a sesgar la centralidad de las capacidades estatales y a evitar la consideración de su fortalecimiento en las áreas productivo-industriales.

A raíz de lo indicado, a casi 20 años del inicio de las reformas estructurales en América latina, la evaluación de las calidades estatales está pendiente, y se vuelve relevante evaluar en qué medida las transformaciones operadas sobre el Estado contribuyeron a generar un actor política y organizacionalmente dotado de capacidades institucionales para asumir el reclamado esfuerzo de apuntalar el crecimiento económico con perfil productivo-industrial.

Por otra parte, y casi al mismo tiempo que se verificaba una pérdida de centralidad de la discusión de la capacidad estatal, numerosas perspectivas académicas notaron que tanto las transformaciones en los procesos de acumulación como las redefiniciones institucionales del capitalismo (HARVEY, 1990) alentaban a escala global una rejerarquización de los espacios regionales (SCOTT; STORPER, 2003), así como de procesos y experiencias de descentralización orientados precisamente a viabilizar el reposicionamiento regional. (KEATING, 2004). Se configuró entonces una plataforma de gobernanza multiescalar (local, regional, nacional, global) con una notoria relativización y pérdida de centralidad de la instancia nacional (JESSOP, 2002), donde regiones y localidades fueron crecientemente responsabilizadas para dar asistencia y estímulos a las redes de cooperación de los actores productivos que desarrollan las ventajas estáticas de la aglomeración y las dinámicas de la innovación.

En ese sentido, las estrategias de descentralización estatal promovidas en América latina en la última década y media, aunque funcionales en ocasiones al desmantelamiento de las formas de intervención de posguerra y a las aperturas alentadas por el capital (financiero) global, han posicionado cada vez más la gestión estatal regional como un elemento central tanto para la mejora de la competitividad como para el desarrollo territorial. (FINOT, 2003; MONTECINOS, 2005). Sin embargo, para que esa centralidad tenga efectividad, se requiere, entre otras cosas, que esas instancias regionales y locales, junto a las nacionales, cuenten con una institucionalidad y una estatidad potente y cualificada. (FERNÁNDEZ et al., 2006).

Por lo tanto, la mayor presencia estatal demandada en el escenario latinoamericano después de la experiencia neoliberal de los '90

requiere que sea acompañada por un cuidadoso análisis que revele la calidad y fortaleza con que cuentan las estructuras estatales, en particular las regionales, para el diseño, elaboración y aplicación de las políticas públicas que procuran la articulación, reordenamiento y disciplinamiento de los actores económico-productivos.

En ese marco, en este trabajo proponemos una discusión teórico-metodológica para contribuir al estudio de las capacidades estatales. Luego de contextualizar brevemente para el caso argentino - como modelo latinoamericano - la necesidad de revisar el estudio de capacidades, avanzamos primero, rastreando los ya clásicos planteos de la sociología institucional comparada que ha resaltado la relevancia del Estado para actuar, estructurar y fortalecer las formas de coordinación y redisciplinamiento de los actores involucrados en los diferentes procesos de acumulación (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985), y que permiten dar fundamento al rescate de las capacidades institucionales del Estado en general y del estado regional en particular en la promoción de los procesos productivos. Luego, proponiendo una metodología para estudiar sus características internas y morfología mediante la selección de determinadas "áreas estratégicas" vinculadas a los procesos productivos territoriales. Con ello, proponemos contribuir al estudio de las calidades estatales y compatibilizarlas con el creciente reclamo político y académico de colocar al Estado nuevamente en el primer plano como un "motor" de los procesos productivos en los países latinoamericanos.

2 REFORMA DEL ESTADO Y CAPACIDADES ESTATALES: una mirada latinoamericana a partir del caso argentino

Una pregunta clave que dispara el estudio es ¿por qué de la necesidad imperiosa de revisar la manera de compatibilizar las demandas por traer al estado de vuelta al primer plano en el escenario latinoamericano? La respuesta debe partir por reconocer que el proceso de reformas estructurales estatales durante gran parte de los 90s y 2000s, no solo en Argentina sino en la mayoría de los países latinoamericanos se alineó, a nivel nacional, al discurso hegemónico que proponía la implementación de políticas públicas conocidas como "reformas de primera generación" destinadas a imponer el achicamiento y el retiro estatal en ciertas áreas estratégicas, como la industrial, que para el caso argentino se había estado materializando fuertemente durante la estrategia sustitutiva. A fines de los '80, y con mayor firmeza a lo largo de los '90, el gobierno argentino emprendió una agresiva estrategia de reformas estructurales -que en muchos aspectos continuaba la intentada por la dictadura militar en la segunda mitad de los '70s-, cuya meta

principal era recomponer las finanzas públicas a partir de la reestructuración y reducción del Estado mediante una fuerte restricción de gastos, y el traspaso de funciones de la escala nacional hacia los gobiernos sub-nacionales, así como un proceso de reformas administrativas estructurado a partir de la desregulación y un muy importante programa de privatizaciones. (ROJO; CANOSA 1992; DOMENICONE; GAUDIO; GUIBERT, 1992)². En esa línea de reformas, se suspendieron los subsidios a la industria y se los reemplazó por un programa de crédito impositivo, más estricto y controlado (ley de emergencia, 07/1989) que, no obstante presentarse destinado a un mejor monitoreo en su uso, tenía un claro objetivo de reducción del costo fiscal. Este plan de austeridad fiscal y reducción del Estado se insertó, a su vez, en una estrategia macroeconómica fundada en un modelo de "caja de convertibilidad" y apertura comercial y financiera, con lo que se pretendía, vía incorporación de nuevas tecnologías asociada al ingreso de capitales, modernizar el sistema productivo y cualificar la inserción internacional generadora de divisas. (LLACH, 1997).

Mientras el gobierno argentino llevaba adelante esta estrategia, los organismos de financiamiento internacional, junto a colocar a la Argentina como alumno modelo, prestaban pleno apoyo a las reformas. (DOMENICONE; GAUDIO; GUIBERT, 1992)³. Hacia mediados de la década, una nueva oleada de reformas (de "segunda generación") fue progresivamente focalizando en la necesidad de "adaptar" las instituciones públicas, determinando la preocupación y posterior consideración por las denominadas "reformas institucionales", cuyos objetivos eran, por un lado, la mejora de las condiciones sociales y de competitividad, y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, y por otro, la "modernización" de la administración pública con instrumentos como la reforma del servicio civil, la reestructuración de los ministerios sociales, la reforma judicial y de la legislatura, el mejoramiento de la capacidad de regulación, el mejoramiento del sistema de recaudación impositiva, la reestructuración de la relación Estado central - provincial, entre otros. (SANTISO, 2003).

La primera oleada de reformas respondía más a una línea argumental que, utilizando instrumental teórico neoclásico y más específicamente los aportes de la escuela del Public Choice, partía de considerar al sistema económico como un espacio constituido a partir de la libre operación de los individuos en un mercado cuyos mecanismos tienden al equilibrio, y visualizaba al estado como un agente "externo" que, actuando bajo lógicas diferentes, alteraba ese camino al equilibrio. La propuesta era entonces un desplazamiento del Estado de áreas en las que pueden desempeñarse los mecanismos de mercado (vía privatización, desregulación), y el traslado de los mecanismos de mercado al interior del

Estado (a través —entre otras estrategias— de una descentralización que promueva la competencia inter-jurisdiccional); una interpretación que encajaba no solo en el posicionamiento asumido por el Banco Mundial sino en muchos enfoques y think tanks vernáculos argentinos como los de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana, el Centro de Estudios Macroeconómicos y la Fundación Mediterránea. La segunda oleada de reformas utilizaba un paquete de conceptos provenientes del Management empresarial y la Economía de la Organización incorporados ahora al diseño del sector público y la administración pública bajo la denominación de New Public Management o nueva gestión pública, de fuerte raigambre inglesa, que introducía además de la preocupación por el retiro del estado, la reforma gerencial. En ese contexto nacional, las regiones y/o provincias aportaron su propio esquema de reformas, acompañando el proceso nacional, figurando entre sus metas básicas: el sostenimiento del equilibrio fiscal, la coordinación fiscal con la Nación y las demás provincias, prestaciones de servicios sociales en jurisdicción provincial, transferencia al sector privado de las funciones productivas y financieras, reforma de la Seguridad Social, coordinación fiscal con los municipios y saneamiento municipal, y profundización de la modernización del Estado en los servicios sociales y en la administración de la Justicia.

Creemos que es en esta trayectoria y contexto, marcado por el retiro y achicamiento del estado, donde debe considerarse el reclamo desde los gobiernos latinoamericanos respecto de una mayor implicación de las estructuras estatales en la motorización del desarrollo en general y regional-productivo en particular.

3 LA RECUPERACIÓN DEL ESTADO DESDE LA RECONSIDERACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Ahora bien, en medio del reclamo de mayor involucramiento institucional estatal, se ha señalado la existencia de nuevas y variadas formas y modalidades de implicación que, con el requerimiento de una redefinición morfológica del Estado, ha estado fundada —como mencionamos— en la descentralización y en la reconfiguración de un Estado polifórmico (BRENNER, 1999; 2004) que, en el marco de la importancia estratégica que aún preservan los Estados nacionales (WEISS, 1998; NAVARRO, 2000), define su dinámica fundamentalmente desde el protagonismo de los gobiernos locales y regionales.

Es en el contexto de las “áreas de desarrollo más avanzadas”, como las de la Unión Europea, donde los gobiernos regionales han ido abandonado la tendencia a actuar como receptores de macro

decisiones tomadas exógenamente y se convirtieron en “forjadores de redes territoriales de acumulación endógena” protagonizadas por las fuerzas económicas y sociales que componen el nivel local. (VÁZQUEZ BARQUERO, 1992; KEATING, 2004). En ese sentido, se ha señalado la existencia de un “giro escalar” del Estado hacia su mayor regionalización⁴. Y aun cuando los debates continúan acerca de cuál es la escala prioritaria de intervención (JESSOP, 2002), lo cierto es que la estatidad regional y local viene asumiendo un papel central en la “motorización” de las redes de cooperación local necesarias para que se desarrollen las ventajas estáticas y dinámicas basadas en la innovación. (JONES, 2001; MACLEOD, 2001; FERNÁNDEZ; GÜEMES; VIGIL, 2006).

Pero así como la reinstalación del Estado reconoce su reestructuración escalar, la reasunción del Estado como un “motor” en la reelaboración de aprendizajes orientados a generar un desarrollo regional de carácter integral (que comprenda a los territorios periféricos) requiere reconocer también —más allá de los nuevos contenidos y morfología— los atributos de la estatidad regional, traducidos como capacidades estatales de los gobiernos regionales.

3.1 Los atributos de la estatidad y el desarrollo de capacidades

Los desarrollos de la sociología institucional comparada a la que nos hemos referido han mostrado (trabajando sobre el nivel nacional) que las posibilidades abiertas a los Estados están directamente vinculadas con las capacidades históricamente construidas en las estructuras que forman ese Estado. La tarea que se impone es precisar estas capacidades estatales regionales. Como indicaron oportunamente Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985, p. 351, traducción propia)

Para la investigación de las capacidades estatales, una táctica repetidamente empleada, y con buenos efectos, es la identificación de las específicas estructuras organizacionales, cuya presencia (o ausencia) son críticas para la habilidad de las autoridades estatales para llevar a cabo determinadas tareas.

La tarea de comprensión de las capacidades y sus efectos exige reconocer que los policies legacies y el cuadro de aprendizajes históricamente desarrollados no sólo han dado lugar a las especificidades de los diferentes cuadros institucionales de los países, sino que de los mismos se desprenden Estados con capacidades diferenciales que explican, en gran medida, las trayectorias del desarrollo alcanzado por cada uno. Autores como Skocpol, Hall, Ikenberry y Evans, se

han preocupado en resaltar que las debilidades o fortalezas de los Estados están directamente vinculadas a sus capacidades históricamente desarrolladas (a partir de esos aprendizajes). Los análisis realizados desde las ciencias políticas y la economía institucional, a su vez, mostraron que un Estado con altas capacidades no viene dado por su volumen (generalmente operacionalizado a través del coeficiente Gasto Público/Producto Bruto Interno) (RODRIK, 1998), sino por la fortaleza adquirida por sus instituciones y las redes de articulación desarrolladas históricamente por el Estado con los actores económico sociales. (KATZENSTEIN, 1977). Al momento de precisar la construcción de dichas capacidades, la corriente de producción académica que asocia el desarrollo a la centralidad de la implicación estatal fue fusionando los más ricos elementos de Weber (1921) y Polanyi (1946) así como los más actuales de Mann (1991) y Granovetter (1985) para destacar que el basamento de las capacidades estatales tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaria asociación entre una autonomía en las estructuras centrales de decisión estatal y una penetración de dichas estructuras en el escenario económico social, por medio de las cuales se establecen sólidas interacciones con los actores económico sociales que configuran esos escenarios.

Sin duda, ha sido el enfoque del sociólogo de Berkeley, Peter Evans (1995), uno de los más satisfactorios a la hora de traducir conceptual y operativamente esta combinación de elementos mediante el uso de la expresión “autonomía enraizada”, que, como ha indicado Schneider (1998), si bien hace referencia a dos conceptos con sentidos aparentemente contradictorios, en realidad marca las “dos vías” de construcción de las capacidades estatales.

3.2 Capacidades internas y obtención de autonomía

En línea con aportes como los de Haggard y Kaufman (1995), enfoques como el de Evans han insistido en la relevancia que para el desarrollo de capacidades estatales tiene la obtención de autonomía. En tanto capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, dicha autonomía se traduce como un blindaje de las estructuras estatales que, por un lado, permite a las mismas obtener maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales o fraccionales y evitar que la dinámica estatal sea fagocitada por intereses particularistas, con lógicas, la mayoría de las veces, contrapuestas (ZYSMAN, 1991; HAGGARD; KAUFMAN, 1995); y por otro, otorga consistencia y calidad en la formulación y ejecución de sus ideas, desarrollando una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado.

Ahora bien, esta autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que debe estar presente en la(s) estructura(s) estatal(es), y a los que denominamos “capacidades internas del Estado” por estar instalados en el interior de las agencias estatales. Las investigaciones sobre las exitosas implicaciones estatales en el sudeste asiático han resaltado que el componente fundamental de dichas capacidades internas estuvo dado por la existencia de burocracias altamente organizadas en escenarios de alta calidad institucional. (WADE, 1990; ZYSMAN, 1991; HAGGARD; KAUFMAN, 1995; EVANS, 1995; PRATS, 2000). La obtención de una fuerte capacidad estatal interna tiene lugar desde la verificación de dos aspectos que deben existir articuladamente: una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los recursos materiales y humanos y un elevado nivel de organización de estos últimos. Desde el campo territorial, la obtención de sólidas capacidades internas actúa como un prerrequisito innegociable para otorgar a las instancias regionales del Estado claridad y calidad en las ideas y los objetivos operativos, a la vez que invulnerabilidad ante los intereses particularistas de base local; dos aspectos básicos para asumir las analizadas tareas de “primeros motores” en la rotura y reelaboración de aprendizajes sociales que potencien las redes de actuación territorial.

3.3 Capacidades infraestructurales: enraizamiento y sinergia estatal-social

La obtención de la autonomía lograda a partir del desarrollo de las capacidades internas no agota la comprensión de la centralidad de la capacidad del Estado para explicar la transformación económica social. Garantizada la autonomía, las estructuras estatales (en este caso las regionales) necesitan una nueva dimensión de la capacidad, también históricamente elaborada, denominada capacidad infraestructural consistente en la aptitud para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo al nutrirse de las energías, conocimientos y recursos sociales. (MANN, 1991; IKENBERRY, 1986). A través de un proceso de “enraizamiento” de las agencias estatales regionales en el escenario donde se desempeñan los actores económicos y sociales, las capacidades infraestructurales pasan a actuar complementariamente a las capacidades internas, evitando el aislamiento de las burocracias y los tomadores de decisión que actúan con ellas y enriqueciendo los instrumentos, los conocimientos y la maniobrabilidad del Estado ante el complejo campo de actores de la sociedad civil. (HALL; IKENBERRY, 1993; IKENBERRY, 1986; EVANS, 1995; SCHNEIDER, 1998).

A su vez, la capacidad infraestructural lejos está de dar lugar a un proceso confiscatorio o debilitador de la sociedad civil y sus actores, que

finaliza en un “juego de suma cero” entre sociedad civil y Estado, tal como se desprende de algunos planteos efectuados tanto en perspectiva histórica (MANN, 1991) como contemporánea. (COLEMAN, 1990). Por el contrario, la interacción de los actores sociales con el Estado abre posibilidades para un proceso de fortalecimiento mutuo que, asentado crecientemente sobre el concepto de “co-producción”, permite una solidificación de las redes de actuación a nivel territorial a la vez que una cualificación de las políticas públicas que se propone el Estado. (PUTNAM, 1993; NUGENT, 1993; EVANS, 1996).

En síntesis, la capacidad infraestructural lograda por el “enraizamiento” de las estructuras estatales habilita el desarrollo de una sinergia retroalimentaria donde los actores sociales cooperan con las estructuras estatales pero también, como muestra la experiencia asiática, quedan sujetos a ciertos marcos de disciplina que imponen las estrategias elaboradas en las oficinas estatales que cuentan con sólidas capacidades internas. (SCHNEIDER, 1998; AMSDEM, 1989; BIGSS, 1988).

Volviendo sobre el plano territorial, las posibilidades abiertas desde las capacidades internas (claridad y neutralidad de ideas) para quebrar los legacies particularistas e impulsar los nuevos aprendizajes colectivos a escala regional encuentran en las capacidades infraestructurales un complemento tan necesario como ineludible. A través de la sinergia retroalimentaria a que dan lugar las capacidades infraestructurales, los gobiernos regionales adquieren posibilidades no sólo de dotar cualitativamente de información y conocimiento a sus agencias implicadas en la planificación regional, sino también (y paralelamente) de expandir al nivel territorial los impulsos desarrollados desde estas últimas para generar nuevos aprendizajes de organización y acción social que alienten la obtención de las ya analizadas ventajas estáticas y dinámicas.

Ahora bien, ¿cómo deben verificarse las cualidades institucionales estatales en el marco de la recientemente mencionada necesidad de contar con áreas, niveles y estructuras capaces y autónomas para la organización y enraizamiento de los actores productivos regionales?

4 LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES (A NIVEL REGIONAL)

La tarea ahora consiste en avanzar en la construcción de una estrategia para poder responder a la pregunta: ¿cómo evaluar las capacidades internas e infraestructurales de las oficinas estatales?

4.1 La evaluación de las capacidades estatales internas

En este primer caso, apelamos a un esquema formado por tres dimensiones de análisis: hardware, software y orgware, lo suficientemente estructurado y flexible para analizar cuantitativa y cualitativamente las capacidades estatales internas. Desde el hardware procuramos una evaluación de los recursos y los instrumentos financieros. Por medio del software se intenta una evaluación de los recursos humanos. Finalmente, mediante el orgware se pretende una evaluación de los patrones de organización de esos recursos implicados al interior de las oficinas. Los tres aspectos se encuentran fuertemente articulados y son no sólo condición de existencia de los restantes, sino requisito para la obtención de una dinámica estatal colectiva sustentada en altas capacidades⁵.

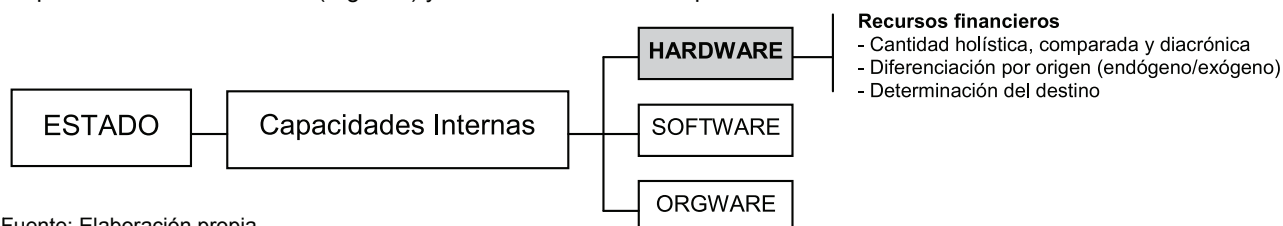
a. El **HARDWARE** (regional) y su contribución a las capacidades internas

En el campo del hardware se vuelve relevante evaluar, fundamentalmente en forma cuantitativa, los recursos económicos y financieros de las oficinas estatales. Para ello se impone un análisis individual y comparado de los insumos fiscales y de los instrumentos formal e informalmente otorgados para el cumplimiento de los objetivos trazados por el Estado (Esquema 1).

Como bien ha indicado en su momento Sckocpol (1989, p. 94),

Los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales.

Esquema 1 - El **HARDWARE** (regional) y su contribución a las capacidades internas



Fuente: Elaboración propia.

La existencia y la evolución de los recursos expresan la fortaleza asignada a las oficinas estatales para intervenir en la política pública. Ahora bien, los recursos de las oficinas indicadas son generalmente evaluables a través de su capacidad de gasto, desarrollando un examen (i) holístico; (ii) comparado; y (iii) diacrónico.

- (i) El examen holístico permite, mediante un esquema piramidal, evaluar la capacidad fiscal ("capacidad de fuego") adquirida por aquellas áreas ministeriales más ajustadas a la planificación general de los procesos productivo-industriales, hasta las agencias u oficinas estatales vinculadas a la promoción directa de dichos procesos. Por ejemplo, evaluando los recursos desde la cúpula ministerial (Ministerio de Producción) hasta las áreas u oficinas involucradas directamente en el desarrollo de un programa de promoción industrial dentro de ese ministerio.
- (ii) Ese enfoque general de los recursos fiscales gana consistencia al mostrar la importancia relativa dada a esas áreas y estructuras estatales a través de una estrategia comparada, cotejando los recursos fiscales de las áreas económicas con los de aquellas que se implican en el sostenimiento de las áreas de gobierno o de legitimación social. Luego, en el interior del área económica resulta relevante comparar la "capacidad de fuego" de las estructuras ministeriales vinculadas al estímulo directo a los procesos productivos (Ministerio de Producción o Desarrollo) respecto de las de administración de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos generales (Ministerio de Hacienda y/o Finanzas).
- (iii) El examen diacrónico de los recursos fiscales hace posible evaluar su desenvolvimiento en el tiempo, verificando si las capacidades relativas obtenidas por las estructuras estatales bajo análisis experimentan procesos de fortalecimiento, estabilidad o regresión.

Junto a la determinación de la cantidad de recursos que son asignados dentro de estrategias globales a las diferentes áreas y estructuras estatales, es fundamental establecer el origen de los recursos que las conforman, diferenciando los que son de origen exógeno a las estructuras analizadas de los endógenos a las mismas. Como recursos endógenos (presupuestarios) nos referimos a aquellos adjudicados ordinariamente como resultado de programas de presupuesto, respecto de los cuales el Estado tiene plena disponibilidad para desarrollar objetivos autónomos. Por recursos exógenos entendemos aquellos financiamientos que (aunque presupuestarios) operan en calidad de créditos o subsidios, cuya asignación, disposición o destino, tiene origen (nacimiento) total o parcial en instituciones públicas o privadas externas a las áreas o estructuras estatales consideradas y que

son descargados en estas últimas para desarrollar objetivos específicos (fijados total o parcialmente por los organismos externos). El primer aspecto que se impone considerar, atendiendo a la espectacular presencia que ha asumido en nuestra realidad latinoamericana y en el funcionamiento estatal, es la participación del financiamiento internacional en la estructura de recursos-gastos del conjunto del Estado provincial (regional), evaluándolo comparadamente con el financiamiento exógeno a la provincia (de origen nacional) que se recibe en calidad de préstamos, así como con los recursos propios con que cuentan los Estados como resultado de las transferencias legales de recursos y de los ingresos fiscales propios. Posteriormente, cabe abordar cuáles son los diferentes tipos de recursos exógenos que participan en el financiamiento del área de la acumulación, considerándolo comparadamente con las demás áreas ya mencionadas. Al interior de las áreas económicas, se vuelve necesario analizar la medida en que los financiamientos exógenos y endógenos participan en las estructuras estatales ministeriales encargadas de la promoción de redes productivo-territoriales industriales, tomando en cuenta ello comparadamente en función de la relevancia que han adquirido las estructuras vinculadas a Hacienda⁶.

Mayor especificidad obtenemos en este análisis si incorporamos una nueva distinción entre los recursos-gastos volcados al mantenimiento operativo de las oficinas analizadas (cotejando los gastos corrientes) y los que tienen como finalidad soportar las "acciones externas" emprendidas por las oficinas para cubrir sus objetivos (evaluando los gastos de capital), sean ellos a través de gastos de capital hard, esto es, los destinados a las infraestructuras materiales que van a utilizarse en la operatoria territorial, o bien los gastos soft, atinentes a la formación y al suministro de información para potenciar las redes de actuación territorial. Ello aporta indicadores orientativos de peso para estudiar la capacidad de acción externa adquirida por las oficinas estatales vinculadas a la potenciación de los procesos productivo-industriales del área económica en relación con otras oficinas de la misma área, y más aún con respecto a oficinas de otras áreas (social o de gobiernos, por ejemplo). Resulta relevante también pasar desde un análisis cuantitativo a otro cualitativo, estableciendo los criterios existentes para aplicar dichos gastos y precisando si se han priorizado los emprendimientos individuales o los de promoción de la organización colectiva de actores en el ámbito territorial.

b. El SOFTWARE (regional) y su contribución a las capacidades internas

La determinación de las capacidades internas a través del examen del software estatal regional implica un análisis cuantitativo y especialmente

cualitativo de los recursos humanos de las oficinas estatales, lo que admite visualizar quiénes componen las oficinas estatales y qué calidades posee ese personal que gestiona y aplica los recursos y los instrumentos examinados en el hardware. Se vuelve necesario para ello diferenciar cuatro aspectos relacionados: I) tipo de personal; II) tipo de reclutamiento; III) nivel de formación del personal y su vinculación con las funciones específicas; IV) sistema de capacitaciones del personal que desarrolla actividades en el Estado. (Esquema 2).

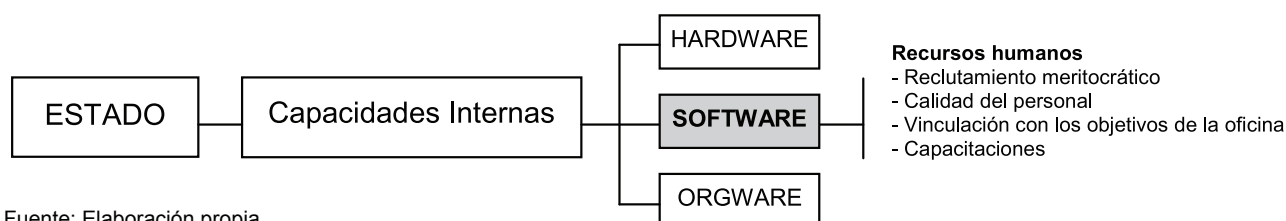
La determinación del tipo de personal requiere apelar a la tradicional diferenciación en los estudios de la administración estatal entre aquel personal usualmente denominado **político del administrativo-burocrático**. (THWAITES REY, 2001). Si bien las escisiones funcionales de carácter dicotómico, como las que asignan al personal político el rol de generar ideas y decisiones y al personal administrativo-burocrático la implementación de las mismas, ciertamente no tienen ya cabida (OSZLAK, 1984; ABERBACH; ROCKMAN, 1988), la separación analítica entre estos dos tipos de funcionarios y la consideración de sus cada vez más complejas relaciones siguen siendo relevantes para comprender la composición y la dinámica de las estructuras estatales. Ante esto, podemos operacionalizar al personal político como aquel que desarrolla funciones específicas durante ciertas gestiones ministeriales, cumpliendo un ciclo de tareas (políticamente) determinado (y posiblemente renovable) y respondiendo a designaciones arbitrarias de las conducciones ministeriales o áreas gubernamentales regionales superiores. Al segundo tipo de personal, administrativo-burocrático, podemos identificarlo como aquel vinculado a un estatuto administrativo, pudiendo formar parte de una planta permanente, o bien actuar como personal transitorio, a través de un contrato que regula el desempeño de servicios específicos.

El segundo paso consiste en determinar, en ambos tipos de personal, la modalidad de reclutamiento con la que se incorporan a las oficinas estatales. En lo que respecta al “personal político”, es importante precisar si proviene: a) de algunas de las áreas ministeriales, donde se hubiera desempeñado en calidad de personal técnico-burocrático; b) de organizaciones académicas públicas en las cuales se desarrollan estructuras de investigación reconocidas, aclarando si se desempeña allí en

forma permanente o parcial; c) de organizaciones empresarias o fundaciones financiadas por actores privados, de origen local o internacional, consignando si realizan en estos ámbitos actividades de investigación, gestión o formación de modo permanente; d) de organizaciones o equipos técnicos de estructuras partidarias temporariamente gobernantes, siendo relevante, en tal caso, indicar si las mismas son instancias temporarias para formular las propuestas programáticas o si constituyen organizaciones permanentes en las cuales los funcionarios se desempeñan a tiempo completo⁷. En tanto, en lo que respecta al reclutamiento del “personal técnico-burocrático”, es fundamental establecer si la incorporación se ha efectuado mediante procesos transparentes que garanticen la selección por méritos, o si se imponen mecanismos arbitrarios que contemplan la probabilidad de prebendas y la organización clientelar. Trabajos como los de Rauch y Evans (2000), que procuran testear la “hipótesis weberiana”, han demostrado con solvencia estadística y con un apabullante estudio comparativo sobre 35 países en “vías de desarrollo”, que la modalidad de incorporación al Estado a través de “servicios civiles” que garantizan criterios de selección meritocráticos es la variable más importante al momento de evaluar tanto la performance del Estado como el crecimiento económico de esos países en una etapa dada. Variables tan convocadas en los estudios de administración y sociología organizacional, como la estabilidad de la carrera, el salario y la promoción interna, mostraron una incidencia secundaria.

La determinación de la calidad del personal exige que se consideren los niveles de educación-formación con que cuenta el personal de las áreas del Estado. Ello implica que, como un elemento cuantitativo de carácter general, se establezca cuál es nivel de educación formal (primaria, secundaria y universitaria o postuniversitaria), no sólo del personal administrativo burocrático sino también del político, analizando la evolución de esa formación de manera individual y comparada con otras oficinas de la misma u otras áreas ministeriales, y en caso de los niveles más altos de educación, si los mismos se vinculan con las actividades desempeñadas. (PETERS, 1999)⁸. Los datos emergentes de este análisis necesitan, a su vez, ser articulados con los provenientes del tipo de reclutamiento, verificando si el personal político, en caso de tener altos niveles de formación, la ha

Esquema 2 - El SOFTWARE (regional) y su contribución a las capacidades internas



Fuente: Elaboración propia.

capitalizado desarrollando actividades (a tiempo completo) en las instancias públicas. Un personal político altamente cualificado por su especialización, que se articula a “trayectorias previas”, implica la existencia de recursos humanos que pueden garantizar un alto nivel de especialización, pero fundamentalmente indica la posibilidad de formular programas de acción consistentes en sus ciclos de gestión. El mismo acto analítico y comparativo debe efectuarse con el personal burocrático administrativo perteneciente a los escalafones superiores.

Como corolario, resulta necesario indagar sobre las herramientas existentes en materia de capacitación de los recursos humanos. En su conjunto, las capacitaciones se presentan como elementos sumamente útiles y complementarios al ingreso meritocrático, ya que permitirían un adecuado expertise del personal, con conocimientos teóricos actualizados y herramientas metodológicas novedosas para el abordaje en terreno de las políticas que el Estado implementa y desarrolla. Ello implica verificar la existencia de un adecuado sistema de capacitaciones coordinado y actualizado a lo largo del tiempo, en el que no debería dejarse de prestar atención a: a) alcance al conjunto del personal, y b) temáticas acordes a los objetivos y metas de cada oficina.

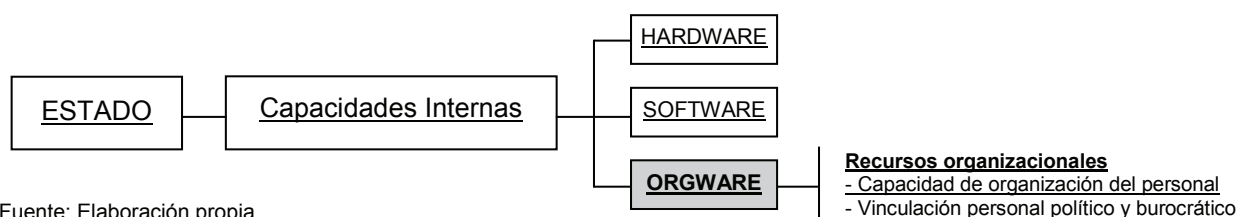
c. **El ORGWARE (regional) y su contribución a las capacidades internas**

La capacidad organizacional de las oficinas estatales tiene un papel complementario del hardware y el software: el tipo y volumen de los recursos (hardware) y la diversidad y calidad del personal (software) se vuelven relativos para potenciar las capacidades internas si no hay una coordinación de estos últimos (orgware). Asimismo, si nos encontramos en presencia de un hardware no sustancial y un software no cualificado, las posibilidades de desarrollar un orgware que responda a lo planteado son prácticamente nulas. Su estudio puede estructurarse sobre dos ejes fundamentales: I) la organización del personal burocrático para producir insumos de planificación y gestión; II) las vinculaciones entre ambos tipos de personal (político-administrativo burocrático). (Esquema 3).

Analizar la organización del personal administrativo-burocrático implica comprender cómo está estructurado el mismo en el seno de determinadas oficinas del Estado para implicarse en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas públicas territoriales. Una manera contundente de analizar esta estructuración consiste en verificar la existencia de equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático destinados a: a) la “producción de ideas”, contando para ello con un staff, selectivamente conformado por el personal más jerarquizado, con cuerpos teóricos actualizados y el manejo de un sólido instrumental analítico y que tenga como destino producir conocimientos teórico-empíricos bien articulados y estrategias de acción futuras; b) la generación de información específica y pertinente para el desarrollo de las actividades de las oficinas estatales; c) la realización de una gestión cualificada de los instrumentos y los recursos analizados en el hardware y el software. En el caso de que estos equipos existan, se impone también una evaluación de sus características y calidades, considerando para ello su origen y, fundamentalmente, su permanencia y transformaciones⁹.

El análisis de las vinculaciones del personal político y administrativo, por su parte, involucra aspectos cuantitativos y cualitativos. Desde lo cuantitativo, es relevante la observación de los coeficientes de personal político con relación al personal burocrático-administrativo, considerando su evolución tanto individual como comparada con otras áreas ministeriales y oficinas similares de otras instancias regionales de los campos nacional e internacional. Éste es un indicador (absoluto y relativo) importante para considerar, conjuntamente, la permanencia y cualificación de estructuras de las oficinas estatales que se estudian, la relevancia del personal político burocrático cualificado y la continuidad en las políticas públicas¹⁰. Desde lo cualitativo, es primordial evaluar los “ciclos de gestión” observando el recambio de personal político y el posible retiro cíclico de recursos humanos del “área política”, vaciando las estructuras estatales. En verdad, detrás de la línea de evaluación sugerida, se sitúa un marco analítico típico ideal en el que las estructuras administrativas burocráticas actúan como “soportes permanentes” de un personal político exigido en su cualificación, comprometido en el desarrollo de una alta capacidad de gestión, y de

Esquema 3 - El ORGWARE (regional) y su contribución a las capacidades internas



un personal administrativo-burocrático cuya acción excede el campo de gestión y se implica en la elaboración misma de las políticas públicas.

4.2 Las capacidades estatales infraestructurales: enraizamiento y sinergias

La precisión de las capacidades del Estado (a nivel regional) para el desarrollo de políticas de acumulación a nivel meso requiere, además, la determinación de las capacidades infraestructurales, es decir, un análisis que permita considerar el “enraizamiento” de las oficinas estatales y el desarrollo desde las mismas de procesos dinámicos de interacción sinérgica con los actores económicos y territoriales con los que se procura desarrollar las redes dinámicas de acumulación territorial. La ausencia de este último aspecto conllevaría el enfrentamiento de los límites que imponen el aislamiento de las oficinas político-burocráticas, el empobrecimiento en el management de los instrumentos y la baja efectividad de las políticas públicas.

Su evaluación exige una plétora de instrumentos para su indagación, pudiendo ser analizada a través de tres líneas básicas: I) el reconocimiento, desde los actores a los cuales se dirige la acción política, de los mecanismos de implicación de las oficinas estatales; II) la evaluación, por esos actores, de las capacidades estatales y de los efectos de la acción; III) la evaluación, por esos mismos actores, de las interacciones efectivas establecidas con las oficinas estatales (Esquema 4).

I) El reconocimiento de los mecanismos de implicación necesita, primero, determinar la existencia misma de mecanismos formales o semiformales que contemplen una participación de los actores territoriales con los que se procura desarrollar las redes de actuación en el Estado; segundo, constatar el involucramiento efectivo con los actores referidos. La existencia de estos aspectos posibilita la generación de co-responsabilidad en la elaboración de los planes y en las estrategias implementadas por las oficinas para potenciar las redes territoriales de acumulación y, a su vez, un mecanismo idóneo para superar el aislamiento, reconocer las demandas y recuperar la información de los actores involucrados en dichas estrategias.

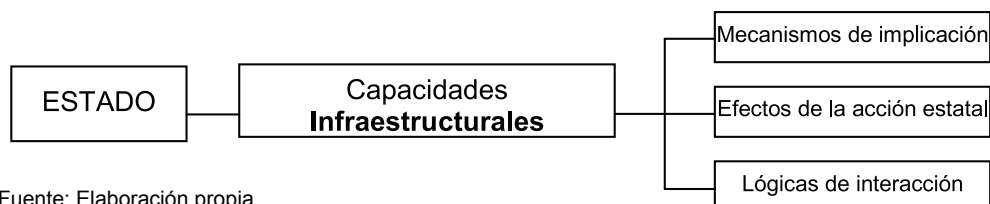
II) El segundo aspecto transita por la evaluación individual y comparativa efectuada por los propios actores a los cuales se dirigen sus estrategias de intervención, con relación a las potencialidades y los impactos efectivos obtenidos por dichas estrategias en el escenario productivo territorial. Es fundamental considerar en esas indagaciones: a) la incidencia que – en su opinión– tienen las oficinas estatales encargadas de la aplicación de las políticas; b) el impacto específico por ellos adjudicado a las políticas generadas por estas oficinas; c) las capacidades internas (nivel de organización y la calidad de recursos humanos y recursos materiales) con que cuentan para el desarrollo de sus políticas; d) la incidencia efectiva que dichos actores consideran tener en la elaboración de la política.

III) El último aspecto es el del examen, por parte de esos actores, de las interacciones por ellos establecidas con las oficinas estatales para la generación e implementación de las estrategias de intervención. Para eso, entre otros aspectos: a) se debe precisar la existencia y calidad de las interacciones, consignando la temporalidad, formas, regularidades y evaluación cualitativa; b) y se debe cotejar esas evaluaciones con las efectuadas por los funcionarios políticos y el alto staff de las oficinas estatales, buscando no sólo identificar las convergencias y diferenciaciones en las lecturas, sino también detectando los vacíos que bloquean el “enraizamiento”.

4.3 Niveles estratégicos de intervención en el área productivo-industrial

Finalmente, nuestra insistencia sobre la necesidad de recuperar la implicación estatal como un “motor” de los procesos de desarrollo a partir de la reconsideración de las capacidades estatales no puede considerarse como una generalidad. Por el contrario, debe partirse de reconocer, con Skocpol (1989), que ni existe un solo tipo de capacidades estatales ni éstas se esparcen generalizadamente en la totalidad de las estructuras estatales. Pueden encontrarse Estados centrales poderosos con instancias regionales “discapacitadas” o viceversa; asimismo, a nivel territorial, pueden identificarse oficinas estatales que, producto de un

Esquema 4 - Capacidades infraestructurales estatales



Fuente: Elaboración propia.

social learning intraestatal diferenciado, cuentan (y han contado) con capacidades de implicación sustancialmente diferentes. Dado ello, corresponde interrogarnos: ¿en qué áreas adquiere relevancia estratégica el desarrollo de las capacidades para que los niveles regionales del Estado desarrollen los nuevos contenidos de su implicación vinculados a la potenciación de los procesos productivo-industriales? Las respuestas deben indicar tres aspectos de la estatidad: a) los niveles de acción sistémica; b) las áreas temáticas de decisión; y c) los campos sectoriales de reproducción:

- a) Respecto de los **niveles de acción sistémica**, y atendiendo al ya clásico esquema sistémico de la competitividad (ESSER et al, 1999), el nivel meso de la acción e implicación estatal (MESSNER, 1998; MESSNER; MEYER STAMMER, 2000) caracterizado por el Estado provincial es el más directamente vinculado – aunque no el único – en la organización colectiva de los actores económicos e institucionales a nivel regional.
- b) En cuanto a las **áreas temáticas de decisión**, encontramos: (i) Áreas de Gobierno, que involucran los campos de la administración general encargados de coordinar desde el Ejecutivo la acción de los poderes institucionales regionales, el alineamiento de los actos de gobierno y la garantía de las condiciones de seguridad. (ii) Áreas Sociales, que implican las instancias directamente ligadas a la legitimación social (Salud, Educación, Seguridad Social, promoción o ayuda comunitaria). (iii) Áreas Económicas, atinentes al sostenimiento directo del proceso de acumulación regional y de las políticas económico-productivas territoriales (Economía, Hacienda y Producción). Nuestro argumento sobre la necesidad de recurrir al Estado, actuando como “motor” de la potenciación de los procesos productivos territoriales, centra la problemática de las capacidades en las áreas económicas de la estatidad regional que, por la especificidad de sus objetivos, tienen una vinculación con dicho proceso de acumulación.
- c) Finalmente, con referencia a los **campos sectoriales de reproducción**, y sin negar la influencia que ha ido adquiriendo el sector servicios, la industria parece ocupar el lugar estratégico para la intervención estatal, sobre todo atento a que este sector ha mantenido incólume su presencia en la órbita de los países centrales y su crecimiento ha sido paralelo al del producto total global. (NOCHTEFF, 2000). Más aún, e incluso cuando se afirma la pérdida de centralidad del sector industrial como generador de empleo respecto del sector de servicios

(CASTELLS, 2000), las experiencias exitosas del este asiático han mostrado un aumento del empleo asalariado industrial (KULFAS; RAMOS, 1999) logrando salir de posiciones periféricas hacia posiciones centrales (Japón) o semiperiféricas (Corea y Taiwan).

5 CONCLUSIONES

Iniciamos este trabajo indicando el reclamo existente desde los gobiernos latinoamericanos respecto de una mayor implicación de las estructuras estatales en la motorización del desarrollo. Indicamos, a su vez, que la reapelación al Estado para actuar reversivamente sobre los legados y las trayectorias históricas adversas nos conducía a la necesidad de contar con un Estado redefinido en sus morfologías y en sus contenidos. Asociamos ello, a su vez, al desafío de una estatidad plenamente envuelta y adaptada a los actuales procesos de reestructuración posfordista que dé verdadero soporte a los procesos productivos a escala regional para la potenciación de las ventajas estáticas y dinámicas que permitan la inserción de las instancias regionales en los más dinámicos procesos de globalización. Señalamos en ese marco la necesidad de que, para enfrentar dichos desafíos, se logre contar con estructuras estatales altamente capacitadas que otorguen a la institución estatal tanto autonomía en su accionar como un adecuado enraizamiento con los actores productivos que potencie las sinergias territoriales. Ante la escasez de profundizaciones teórico-metodológicas y empíricas sobre la temática, y superando las declamaciones hacia la importancia de las calidades institucionales estatales, planteamos luego una metodología que resaltara los aspectos centrales que deberían ser considerados en una verificación de las capacidades estatales (a nivel regional). Contando con un cuerpo de aportes provenientes de las ciencias políticas, la sociología y la economía política, hemos destacado el papel fundamental que dichas capacidades poseen para que las regiones (centrales o periféricas) desarrollen (y a veces se les impongan) nuevos aprendizajes que construyan ambientes de fuerte articulación sinérgica entre actores económicos e institucionales. Sobre el reconocimiento de esta relevancia, hemos procurado volcar una serie detallada de pautas, seguramente perfectibles, que permiten la indagación empírica de las capacidades estatales (regionales) en sus respectivos contextos territoriales. La apelación al esquema interrelacionado hard-soft-orgware para la determinación de las capacidades internas y el buceo dentro del “enraizamiento” de la estructura estatal regional (capacidades infraestructurales) ganará precisión y riqueza en la medida en que haya nuevos y comparativos estudios en el centro y sobre todo, en nuestra golpeada periferia latinoamericana.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J.; ROCKMAN, B. Image IV revised: executives and political roles. **Governance**, Oxford, v.1, n. 1, 1988.
- AMSDEN, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.
- ARCEO, E. El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. In: BASUALDO, E.; ARCEO, E. (Comp.). **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. (Colección grupos de Trabajo).
- BANCO MUNDIAL. **El Estado en un mundo de transformación**: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, DC, 1997.
- _____. **Instituciones para los mercados**: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, DC, 2002.
- BIGGS, T. Financing the emergence of small and medium enterprise in Taiwan: heterogeneous firm size and efficient intermediation. **Employment and Enterprise Policy Analysis Discussion Paper**, Washington, n. 16, 1988.
- BRENNER, N. Globalization as reterritorialization: the re-scaling of Urban Governance in the European Union. **Urban Studies**, London, v. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
- _____. **New State Spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: University Press, 2004.
- CASTELLS, M. **La sociedad red**. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- DOMENICONE, H; GAUDIO, R.; GUIBERT, A. Hacia un Estado moderno el Programa de Reforma Administrativa. **Boletín Informativo Techin**, Buenos Aires, n. 269, p. 3-28, 1992.
- EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- _____. Development strategies across the public-private divide. **World Development**, Washington, v. 24, n. 6, p.1033-1037, 1996.
- _____; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FERNÁNDEZ, V. R. et al. **Capacidades estatales y desarrollo regional**: realidades y desafíos para América Latina. Argentina: Editorial UNL, 2006.
- _____; GÜEMES, M. C. Y; VIGIL, J. I. Estado y desarrollo en los discursos del banco mundial: explorando efectos sobre el escenario latinoamericano. **Problemas del Desarrollo**, México, v. 37, n. 144, 2006.
- FINOT, I. **Descentralización en América Latina**: cómo hacer viable el desarrollo local. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2003. (Serie Gestión Pública, n. 38).
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embedded. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, 1985.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 139, oct./dic. 1995.
- HALL, J.; IKANBERRY, J. **El estado**. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- HARVEY, D. **The condition of postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Cambridge: Basill Blackwell, 1990.
- IKENBERRY, G. The Irony of state strength: comparative responses to the oil shocks in the 1970. **International Organization**, Cambridge, v. 40, 1986.
- JESSOP, B. **The future of the capitalist state**. London: Polity, 2002.
- JONES, M. The rise of the regional state in economic governance: partnerships for prosperity or new scales of state power? **Environment and Planning A**, London, v. 33, p. 1185-1211, 2001.
- KATZENSTEIN, P. Between power and plenty. **International Organization**, Cambridge, n. 31, 1977.
- KEATING, M. **Regions and Regionalism in Europe**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. p. 466-492.
- KULFAS, M.; RAMOS, D. El nuevo empleo industrial en la Argentina. **Estudios de la Economía Real**, Argentina, n. 12, 1999.

LLACH, J. **Otro siglo, otra Argentina**: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

MACLEOD, G. New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economic space. **International Journal of Urban and Regional Research**, Edison, N.J., v. 25, n. 4, p. 804-829, 2001.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Zona Abierta**, Madrid, n. 57-58, 1991.

MESSNER, D. **The Network Society**. London: Cass, 1998.

_____; MEYER-STAMMER, J. **Governance and networks**: tools to study the dynamics of clusters and global chains. Duisburg: Institute for Development and Peace; University of Duisburg, 2000. Trabajo preparado para el proyecto The impact of global and local governance on industrial up-grading. Disponible en: <<http://www.meyer-stammer.de/2000/govtools.pdf>>. Acceso en: 1 marzo 2012.

MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la Temática. **EURE**, Santiago de Chile, v. 31, n. 93, p. 77-88, 2005.

NAVARRO, V. ¿Están los Estados perdiendo poder con la globalización? **Sistema – Revista de Ciencias Sociales**, España, n. 155-156, p. 31-47, 2000.

NOCHTEFF, H. Del industrialismo al posindustrialismo. **Realidad Económica**, Online, n. 172, 2000.

NUGENT, J. Between state, market and household: a neoinstitutional analysis of local organization and institutions. **World Development**, Washington, v. 21, n. 4, p. 623-632, 1993.

OCHOA HENRÍQUEZ, H.; MONTES DE OCA, Y. Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas. **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, v. 9, n. 27, sept. 2004.

OSZLAK, O. **Políticas públicas y regímenes públicos**: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: CEDES, 1984.

POLANYI, K. **The great transformation**. Boston: Beacon Press, 1946.

PRATS I CATALÁ, J. **Del clientelismo al mérito en el empleo público**. Barcelona: Biblioteca de IDEAS; Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

PETERS, G. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Gedisa, 1999.

PUTNAM, R. The prosperous community. **The American Prospect**, Washington, n. 13, p. 35-42, 1993.

RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic Structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, Missouri, v. 75, n. 1, 2000.

RODRIK, D. Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 138, p. 179-225, 1998.

ROJO, P. Y CANOSA, A. El Programa de desregulación del Gobierno Argentino. **Boletín Informativo Techin**, Buenos Aires, n. 269, p. 29-45, enero/marzo 1992.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The state and the economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SANTISO, C. Insulated economic policymaking and democratic governance: the paradox of second generation reforms in Argentina and Brazil. **SAIS Working Paper Series**, Washington, 2003.

SCOTT, A.; STORPER, M. Regions, globalization, development. **Regional Studies**, United Kingdom, LOCAL, v. 37, n. 6-7, p. 579-593, 2003.

SCHNEIDER, B. Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: revisión de la literatura reciente. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, n. 159, p. 45-75, 1998.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano. **Zona Abierta**, Madrid, n. 50, enero/marzo 1989.

SOLIMANO, A. **Vanishing Growth in Latin America**: the experience of the Late 20th Century. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

TAYLOR, H. Public sector personnel management in three african countries; current problems and possibilities. **Public Administration and Development**, Canadá, v. 12, p. 193-208, 1992.

THWAITES REY, M. Tecnócratas y punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía - política vs administración. **Encrucijadas**, Buenos Aires, n. 6, abril 2001.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Local development and flexibility in accumulation and regulation of capital. **Entrepreneurship & Regional Development**, London, v. 4, n. 4, 1992.

_____. Policies and strategies for regional development: international experience. In: MCCAFFERTY, D.; WALSH, J. A. (Eds.). **Competitiveness innovation and Regional Development in Ireland**. Dublin: Regional Studies Association, 1997. p. 25-40.

_____. **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**. Madrid: Pirámide, 1999.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian Industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1921.

WEISS, L. **The myth of powerless state**. New York: Cornell University Press, 1998.

WORLD BANK. Argentina: from insolvency to growth. **A World Bank country study**, Washington, 1993.

_____. Entering the 21st. Century. **World Development Report**, Washington, 1999/2000.

ZYSMAN, J. Korean choices and patterns of advanced country development. **Berkeley Roundtable on the International Economy**, California, n. 46, 1991.

NOTAS

1. Véanse por ejemplo, los discursos de asunción a la presidencia de los mandatarios latinoamericanos, donde pueden advertirse diferentes apelaciones a traer el Estado al primer plano, como la necesidad de un *"Estado inteligente"* del presidente argentino **Néstor Kirchner** (25/05/2003) o el llamado a reconstruir un *"Estado loteado"* del presidente de Bolivia, **Evo Morales Aima** (22/01/2006), o bien, en la idea de una *"nueva era"* para Brasil con una política *"de carácter redistributivo da renda alicerçada sobre políticas compensatorias, acción de planeamiento estratégico que privilegia o capital productivo em troques do financeiro y procedimientos decisórios baseados na concertación entre capital productivo, trabalho e Estado"*, propuesta por el presidente **Lula da Silva** (01/01/2003), o en las palabras del presidente de Paraguay, **Duarte Frutos** (15/08/2003), con directa relación al neoliberalismo que lo precedió definido como una *"tragedia para la dignidad humana"*.
2. Se dictaron dos leyes centrales: en 1989 la N° 23.696 de Reforma del Estado y la N° 23.697 de Emergencia Económica. Además, cuatro Decretos de Necesidad

y Urgencia: N° 435/90 de reordenamiento del Estado, N° 1457/90 llamado *"ómnibus"*, N° 2.476/90 de racionalización del personal del Estado, y N° 992/91 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. El resultado tendía a obtener un balance en las finanzas públicas que —en la visión de los reformistas— traería estabilidad de precios y expansión económica. El grupo de medidas tomadas incluía reformas administrativas (materializada en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control en el Sector Público N° 24.156 —septiembre 1992), reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social (capitalización del sistema) y un sistema de coparticipación federal. Toda una serie de modificaciones fuertemente guiadas por un criterio estrechamente fiscalista de reducción de gastos y aumento de ingresos en el sector público. En lo que a privatizaciones refiere se implementó un agresivo programa de transferencia de empresas estatales al sector privado, fundamentalmente en los sectores de Hidrocarburos y Energía, Transporte y Comunicaciones, y en Industria y Servicios, previéndose que una parte importante de los beneficios obtenidos vaya a la reducción de la deuda tanto externa como interna.

3. Por ejemplo, el Banco Mundial, alentando acciones profundizadoras indicaba la relevancia de trabajar sobre medidas ligadas a reformas administrativas, reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social y un sistema de coparticipación federal. (WORLD BANK, 1993).
4. Utilizamos aquí las expresiones "región" o "regionalización del Estado" como referencias a las instancias **subnacionales** que, sin desconocer los debates sobre la formación de regiones y a los fines de este trabajo, coinciden con las instancias administrativas denominadas "provincias". En el texto utilizamos también la expresión "región latinoamericana", aunque en este caso la mención al escenario amplio compuesto por todos los países es más obvia.
5. Nótese que las categorías hard, soft y org han sido utilizadas, entre otras disciplinas, por ciertas corrientes que trabajan las dinámicas de desarrollo endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997; 1999). Sin embargo, y aun cuando nuestro trabajo se enmarca dentro del desarrollo regional (endógeno) las categorías hacen referencia a una **metodología para el estudio de la estructura institucional/organizacional de las oficinas públicas del nivel regional/provincial**, más concretamente, las denominadas capacidades estatales.
6. La presencia y evolución de los recursos exógenos en el financiamiento de las áreas y estructuras estatales intervienen fuertemente en el grado de autonomía que las mismas adquieren para el desarrollo de sus programas y estrategias. No obstante la variada implicación que las estructuras examinadas pueden tener, desempeñándose en calidad de ejecutoras, coordinadoras, evaluadoras y posteriores controladoras de políticas públicas, no pueden evitar ver afectada su autonomía como resultado de la relevancia adquirida

por la matriz de condicionamientos fijados por los “financiadores”. Por otro lado, la determinación de la forma en que participan los recursos exógenos en el gasto permite considerar la importancia asignada por los “financiadores (exógenos)” y “tomadores (endógenos)” a las estructuras estatales insertas en el Área Económica como instancias relevantes. Al igual que sucede con respecto a la autonomía, ello asume particular importancia si tenemos en cuenta la relevancia de los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) en nuestro contexto y la fuerte presencia de condicionamientos presentados por los mismos.

7. Pudiendo provenir de más de una de esas fuentes, es necesario establecer cuál (o cuáles) de ellas pueden haber incidido en mayor medida en las designaciones.
8. La vinculación de la formación con las funciones que se desempeñan se inserta en la discusión sobre la preeminencia de las formas generalistas o especificistas de reclutamiento y contratación de personal en la administración pública. En tal sentido, se ha venido destacando, junto a la supervivencia de esquemas generalistas en los países de la periferia (TAYLOR, 1992), la relevancia de las formaciones específicas (que vinculan formación con funciones específicas) para afrontar las cada vez más exigentes demandas que recaen sobre el personal político y administrativo. (PETERS, 1999).
9. Resulta útil precisar: en el caso de a) las producciones editadas en forma internas o externas a las oficinas estatales; los proyectos generados y que cuentan con evaluación externas positivas; la existencia y asiduidad de consultas de las áreas ministeriales; el desarrollo de planes internos; la participación en la generación de planes integrales originados dentro del área ministerial o junto a otras áreas. En el caso de b), la regularidad, calidad y endogeneidad de la información generada, indicando: la existencia de información periódica y específica para el desarrollo de las funciones de las oficinas; si la información es producida en forma endógena o coproducida, o si la misma depende de suministro por órganos externos. En el caso de c) la efectividad de estos equipos, cotejando su evolución cuantitativa y la distribución geográfica del personal que forma esos equipos.
10. Si del análisis tanto individual como comparado surgiera que los relevos de personal político son cuantitativamente importantes, ello podría afectar la consolidación y permanencia de los equipos en las oficinas estudiadas así como la cualificación del personal administrativo burocrático. Por el contrario, un personal político cuantitativamente acotado respecto del personal administrativo abre las puertas para un camino inverso.

Víctor Ramiro Fernández

Sociólogo
Doutor em Ciências Políticas pela Universidad Autónoma de Madrid
Professor Adjunto da Faculdade de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral – UNL
E-mail: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

José Ignacio Vigil

Advogado
Mestre en Ciencias Políticas y Sociales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Argentina
Professor de La Facultad de Ciencias Económicas la Universidad Nacional del Litoral – UNL,
E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Moreno2557-3er.Piso(Oficina3.03) Área de Investigación
CP S3000CVE Santa Fé - Argentina